27. 1. 2026

ID: 120517

Klimatická žaloba

Brojí-li žalobce proti tvrzenému nezákonnému zásahu správního orgánu spočívajícímu v jeho nečinnosti (jiné než vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení), může být správní zásahová žaloba podle soudního řádu správního úspěšná jen tehdy, ukládá-li právní řád žalovanému správnímu orgánu povinnost, která odpovídá "plnění" požadovanému žalobcem.

K výraznému snížení emisí skleníkových plynů a dosažení klimatické neutrality České republiky v horizontu přibližně tří dekád je třeba ukládat povinnosti jednotlivcům. Povinnosti přitom mohou být ukládány pouze na základě zákona (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

Měl-li by zásah do základního práva spočívat v nepřijetí zákonné úpravy, je to "zásah" (ovšem nikoli ve smyslu soudního řádu správního), jejž nelze přičítat ministerstvům, která pravomoc přijímat zákony nemají, nelze se proti němu bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

Měl-li by zásah do základního práva spočívat v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí, musel by ústavní pořádek, zákon či unijní nařízení ministerstvům uložit povinnost taková opatření stanovit. Pokud však ministerstva tak povinnost uloženu nemají, zamítnutí zásahové žaloby v takové situaci není porušením ústavně zaručených základních práv, a to bez ohledu na to, jaké povinnosti má stát jako celek.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 6/25 ze dne 22.10.2025)

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti stěžovatelů a) Klimatické žaloby ČR, z. s., sídlem P., b) Ing. J.F., c) K.A.S., d) obce Svatý Jan pod Skalou, sídlem Svatý Jan pod Skalou 6, a e) České společnosti ornitologické - Jihomoravské pobočky, sídlem B., všech zastoupených Mgr. P.Č., advokátem, sídlem B., proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 264/2023-128 ze dne 26. listopadu 2024, rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 14 A 101/2021-445 ze dne 25. října 2023 a výroku I rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 116/2022-166 ze dne 20. února 2023, za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze, jako účastníků řízení, a Ministerstva životního prostředí, sídlem P., Ministerstva průmyslu a obchodu, sídlem P., Ministerstva zemědělství, sídlem P., Ministerstva dopravy, sídlem P., a P.Š., zastoupeného Mgr. P.Č., advokátem, sídlem B., jako vedlejších účastníků řízení, tak, že ústavní stížnost se zamítá.

Z odůvodnění:

1. Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval ústavní stížností ve věci tzv. klimatické žaloby. Ústavní soud však hned na úvod podotýká, že se s ohledem na typ řízení a procesní postup stěžovatelů nezabýval obecnými otázkami typu, zda Česká republika jako taková činí dostatečná opatření v boji proti klimatické změně a jejím důsledkům. Ústavní soud se v této věci zabýval pouze následujícími dvěma otázkami:

1) Porušila žalovaná ministerstva životního prostředí, průmyslu a obchodu, zemědělství a dopravy jako správní orgány ve smyslu soudního řádu správního základní práva stěžovatelů způsobem, jaký stěžovatelé vymezili v zásahové žalobě?

2) Porušily správní soudy základní práva stěžovatelů při rozhodování o jejich zásahové žalobě?

2. Jak Ústavní soud podrobně vysvětlí v části VIII. tohoto nálezu, na obě otázky odpověděl záporně. Žalovaná ministerstva nebyla původcem stěžovateli vymezeného zásahu do základních práv. Správní soudy rozhodly v souladu s ústavním pořádkem.

I. Vymezení věci

3. Stěžovatelé podali ústavní stížnost podle § 72 zákona o Ústavním soudu a domáhají se zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí. Tvrdí, že jimi byla porušena jejich ústavně zaručená práva zakotvená v čl. 6, 10, 11, 26, 31, 35 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), dále v Preambuli, čl. 7 a 8 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a v čl. 2, 6 a 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva").

4. Stěžovatel a) je zapsaný spolek, jehož cílem je ochrana přírody a krajiny. Stěžovatelé b) a c) jsou lidé namítající zásah do práva na život (čl. 6 Listiny, čl. 2 Úmluvy) a práva na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny). Stěžovatelka b) je zemědělkyně, čelící dopadům změny klimatu na svou hospodářskou činnost. Namítá porušení práva na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny) a práva vykonávat hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny). Stěžovatel c) dokládá psychologickým vyšetřením, že nedostatečná ochrana klimatu má negativní dopad na jeho fyzické i duševní zdraví. Stěžovatelka d) namítá zásah do práva na územní samosprávu (čl. 8 Ústavy) a na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny) z důvodu ztížení svého běžného fungování jakožto územního samosprávného celku a snižování ekonomické i environmentální hodnoty svých pozemků. Stěžovatelka e) provozuje edukační a výzkumnou činnost, vlastní lesní pozemky a čelí ekonomickým i environmentálním škodám, v jejichž důsledku mělo být porušeno její právo na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny) a právo vykonávat hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny).

5. Stěžovatelé spolu s dalšími osobami (společně též "žalobci") podali k Městskému soudu v Praze (dále jen "městský soud") žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Jako žalovaní v řízení vystupovali Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo dopravy (společně dále jen "ministerstva") a původně i vláda České republiky (dále jen "vláda").

6. Ústavní soud přezkoumává soudní rozhodnutí, jež se týkají výlučně mitigačních opatření. To jsou opatření s cílem zmírnit změny klimatu. Původně se řízení před obecnými soudy týkalo i adaptačních opatření, tedy takových, která reagují na skutečnou či očekávanou změnu klimatu a usilují o zvýšení odolnosti společnosti a krajiny. O této větvi žaloby již bylo rozhodnuto dříve a toto řízení se jich netýká.

7. S ohledem na závažnost stěžovateli předložené otázky týkající se vyhodnocení obsahu a plnění pozitivních závazků (povinností) státu, které vyplývají z Listiny a Úmluvy v oblasti ochrany klimatu, senát Ústavního soudu, kterému věc napadla, v souladu s čl. 1 odst. 1 písm. i) rozhodnutí pléna Ústavního soudu o atrahování působnosti ze dne 25. března 2014 (publikovaného pod č. 52/2014 Sb.) usnesením sp. zn. II. ÚS 382/25 ze dne 5. března 2025 předložil věc plénu Ústavního soudu.

II. Průběh řízení před soudy

8. Městský soud rozsudkem č. j. 14 A 101/2021-248 ze dne 15. června 2022 (dále též jen "první rozsudek městského soudu") odmítl žalobu směřující proti vládě (výrok I), rozhodl, že ve věci žaloby proti vládě nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (výrok II), zásah ministerstev spočívající v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990 označil za nezákonný (výrok III), zakázal ministerstvům pokračovat v porušování práv žalobců nestanovením konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990

(výrok IV), zamítl žalobu v části směřující vůči neprovedení dostatečných adaptačních opatření (výrok V) a rozhodl o nákladech řízení mezi žalobci a ministerstvy (výrok VI).

9. Městský soud odmítl žalobu proti vládě, neboť nemohla při tvrzeném zásahu vystupovat jako správní orgán podle § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, protože její (ne)činnost nesměřovala vůči adresátům působením veřejné správy, ale výhradně dovnitř veřejné správy (bod 175 prvního rozsudku městského soudu).

10. Městský soud zkoumal, zda činnost ministerstev přesvědčivě směřuje ke splnění povinností mitigace a adaptace plynoucích z Pařížské dohody, vyhlášené pod č. 67/2017 Sb. m. s., a práva Evropské unie (dále jen "EU").

11. Ohledně adaptačních opatření městský soud uvedl, že povinnost adaptace je upravena v čl. 7 odst. 1 Pařížské dohody a v čl. 5 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021. Povinnost adaptace spočívá ve zvyšování adaptační kapacity, nikoli v dosažení konkrétních cílů k určitému datu. Soud z předložených podkladů zjistil, že ministerstva postupují v oblasti adaptace na změnu klimatu kupředu, byť některá opatření plní s různou mírou úspěšnosti.

12. Povinnost České republiky přijímat mitigační opatření směřující k dosažení cíle národně stanoveného příspěvku (dále jen "NDC") je stanovena čl. 4 odst. 2 věty druhé Pařížské dohody. Smluvní strany Pařížské dohody mají povinnost každých pět let sekretariátu Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu ze dne 9. května 1992 (dále jen "Rámcová úmluva OSN") zaslat NDC. V čl. II bodu 27 prvního aktualizovaného NDC Evropské unie ze dne 18. prosince 2020 (dále jen "EU NDC") je uvedeno, že EU a její členské státy, jednající společně, se zavazují snížit emise skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990. Podle str. 8 přílohy č. 1 EU NDC je tento cíl závazný pro EU jako celek a její členské státy, včetně České republiky. Závazek přijímat mitigační opatření s cílem dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990 je dostatečně konkrétní, aby jej soud mohl přímo aplikovat a jeho plnění přezkoumat. Skutečnost, že snížení emisí o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám roku 1990 nebylo doposud Unií promítnuto do podoby konkrétních národních cílů, nevylučuje individuální odpovědnost jednotlivých smluvních stran Pařížské dohody.

13. Městský soud tedy v nečinnosti ministerstev shledal zkrácení žalobců na jejich právu na příznivé životní prostředí v tom, že v rozporu s čl. 4 odst. 2 větou druhou Pařížské dohody nemají konkrétní plán mitigačních opatření potřebných k dosažení 55% snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 v porovnání s hodnotami v roce 1990.

14. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 9 As 116/2022-166 (rozsudek Klimatická žaloba I) rozhodl o kasačních stížnostech stěžovatelů a) a f) a ministerstev. Zrušil rozsudek městského soudu ve výrocích III, IV a VI a věc v tomto rozsahu vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (výrok I), kasační stížnost stěžovatelů a) a f) a Ministerstva dopravy proti výrokům I, II a V zamítl (výrok II) a rozhodl, že vláda nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech (výrok III).

15. Nejvyšší správní soud souhlasil s odmítnutím žaloby proti vládě, neboť ta vystupovala pouze jako koordinátor činností jednotlivých ministerstev. Za věcně správné měl i zamítnutí žaloby ohledně adaptačních opatření.

16. Podle Nejvyššího správního soudu z mezinárodního ani unijního klimatického práva neplyne městským soudem dovozená povinnost České republiky snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % oproti úrovni z roku 1990.

17. Členské státy EU, včetně České republiky, využily možnosti předpokládané v čl. 4 odst. 16 až 18

Pařížské dohody (jednat společně). Jakkoli tedy Česká republika zůstává smluvní stranou Pařížské dohody, nepřipravuje a nesděluje svůj individuální NDC, nýbrž jedná kolektivně v rámci EU, která se během německého předsednictví zavázala dosáhnout do roku 2030 čistého domácího snížení emisí skleníkových plynů o alespoň 55 % ve srovnání s rokem 1990. Rozdělení závazku mezi jednotlivé členské státy popsala EU právě v EU NDC z roku 2020 tak, že v některých sektorech je uvedena aktuálně platná úroveň snížení jednotlivými členskými státy, vycházející právě z dřívějšího EU NDC z roku 2015, tedy snížení o 40 % (naopak rozdělení, jež by naplňovalo nový, ambicióznější celounijní závazek snížení o 55 %, v době rozhodování Nejvyššího správního soudu dosud nebylo určeno). V jiných sektorech, které nelze takto jednoduše rozdělit mezi členské státy, je uveden způsob snížení dopadající kolektivně na všechny členské státy (typicky závazek dosažení emisní neutrality v sektoru využívání půdy a lesnictví pokrytém nařízením 2018/841).

18. Nejvyšší správní soud dále posuzoval, zda závazek snížit emise do roku 2030 o 55 % oproti stavu z roku 1990 neplyne z ústavního pořádku (včetně mezinárodních smluv o lidských právech). Dospěl k závěru, že nikoliv.

19. Nejvyšší správní soud se vyjádřil také ke kasačním námitkám stěžovatelů a) a f), kteří naopak napadali nedostatečnost výroků III a IV rozsudku městského soudu a tvrdili, že městský soud měl shledat povinnost státu dosáhnout klimatické neutrality, neboť ani snížení emisí skleníkových plynů o 55 % nemůže vést k naplnění cílů Pařížské dohody, tedy k udržení nárůstu globální teploty o 1,5 Â°C, případně výrazně pod hranici 2 Â°C. Posouzení takové otázky však přísluší podle čl. 14 Pařížské dohody Konferenci smluvních stran.

20. Nejvyšší správní soud uzavřel, že má-li zásahová žaloba uspět, je při nynějším stavu právního řádu nutno, aby byla posouzena primárně pohledem sektorových předpisů, nikoli pohledem obecných klimatických závazků České republiky. Ty nemají dostatečnou míru určitosti, jež by odpovídala povinnosti snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 %, jak původně shledal městský soud. Městský soud se měl v dalším řízení zabývat tím, zda jsou tvrzení v žalobě dostatečně konkrétní, aby umožňovala posoudit případnou nezákonnost tvrzeného zásahu z pohledu sektorových předpisů. Dále měl vyzvat žalobce, ať případně doplní žalobu, v jakých konkrétních oblastech - při absenci obecného klimatického zákona a absenci konkrétního hmotněprávního závazku ke snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 %, jenž by pro Českou republiku vyplýval z Pařížské dohody - podle nich došlo k porušení zákonných povinností ministerstev tvrzenou pasivitou, jež konkrétně zasahuje práva žalobců.

21. Městský soud zaslal žalobcům přípis (č. l. 370), na jehož základě žalobu doplnili a formulovali nový žalobní požadavek, aby soud vyslovil, že zásah ministerstev, spočívající v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o (alternativně) 81 %, nebo 84 %, nebo 89,76 %, nebo hodnotu stanovenou soudem, do roku 2030 a k následnému dosažení klimatické neutrality do roku 2050, je nezákonný, a zakázal ministerstvům pokračovat v porušování jejich práv nestanovením konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o (alternativně) 81 %, nebo 84 %, nebo 89,76 %, nebo hodnotu stanovenou soudem do roku 2030 a následnému dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Alternativně požadovali, aby soud rozhodl, že zásah ministerstev do práv žalobců, spočívající v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o míru stanovenou na základě odborné analýzy v souladu s principy mezinárodního klimatického práva, zejména s tzv. no-harm principem, principem prevence, předběžné opatrnosti, spolupráce, mezigenerační spravedlnosti, proporcionality, udržitelnosti a společné, ale diferencované odpovědnosti států, je nezákonný, a zakázal ministerstvům pokračovat v porušování jejich práv nestanovením konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o míru stanovenou na základě odborné analýzy v souladu s principy mezinárodního klimatického práva, zejména s principy tzv. no-harm, prevence, předběžné opatrnosti, spolupráce, mezigenerační spravedlnosti, proporcionality,

udržitelnosti a společné, ale diferencované odpovědnosti států.

22. Žalobci upozornili i na porušení některých sektorových předpisů. Konkrétně namítali porušení směrnice o energetické účinnosti, předpisů v oblasti dopravy a předpisů v oblasti ochrany lesů a využívání půdy.

23. Městský soud žalobu napadeným rozsudkem zamítl s odůvodněním, že k tomu, aby mohl žalobnímu požadavku vyhovět, musel by mít jednoznačnou oporu v hmotném právu. Jestliže žalobci požadovali po ministerstvech stanovení mitigačních opatření majících určitou jakost (časovou, množstevní), musela by z právního řádu vyplývat povinnost ministerstev stanovit právě tato opatření. Z obecně formulovaných mezinárodních či vnitrostátních ustanovení zakotvujících lidská práva však nelze bez dalšího dovodit závazek ministerstev stanovit opatření k snížení emisí skleníkových plynů o určité procento do určitého roku, ani povinnost dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050, jak tvrdili žalobci.

24. Městský soud odkázal na závěr Nejvyššího správního soudu, že závazek snížit emise skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti hodnotám v roce 1990 je závazkem EU jako celku. Z žádného předpisu EU nevyplývá individuální povinnost České republiky snížit emise skleníkových plynů o 55 %, tím méně povinnost snížit emise ve výši požadované žalobci.

25. Městský soud zdůraznil, že je vázán tím, jak žalobci v žalobě vymezili zásah, před nímž se domáhají ochrany, proto nemohl vyhovět námitce nesplnění závazného cíle energetické účinnosti pro rok 2020 podle čl. 7 směrnice o energetické účinnosti 2012/27. Podíl obnovitelných zdrojů energie v dopravě podle čl. 25 odst. 1 směrnice 2018/2001 a pohlcování emisí skleníkových plynů lesy podle přílohy IIa nařízení 2018/841 jsou postupné závazky do roku 2030. Dokazování neukázalo, že by ministerstva v těchto odvětvích nepřijímala opatření směřující k včasnému splnění cílových hodnot.

26. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 9 As 264/2023-128 (rozsudek Klimatická žaloba II) kasační stížnost stěžovatelů zamítl a rozhodl o nákladech řízení. Konstatoval, že aby mohla být žaloba důvodná, je v koncepci českého správního soudnictví potřebné najít pramen práva zakotvující závazky, které podle stěžovatelů nebyly splněny.

27. Žalobci zaměřili zásahovou žalobu na kvantifikaci závazku České republiky snížit emise skleníkových plynů. Na takto postavenou žalobu městský soud správně odpověděl, že jasný kvantitativní závazek České republiky představuje povinnost snížit emise skleníkových plynů o 26 % do roku 2030 oproti roku 2005 ve zbytkovém sektoru (ii), jak plyne z nařízení 2018/842, ve znění novelizujícího nařízení 2023/857. Žalobci však netvrdili, že by spatřovali nezákonný zásah v tom, že by Česká republika nesplňovala požadavky vyplývající z čl. 4 odst. 1 nařízení, tedy že by nesměřovala k naplnění cíle v podobě snížení emisí skleníkových plynů o 26 % do roku 2030 oproti úrovním z roku 2005, či že by nesplňovala požadavky na nepřekročení mezních hodnot určených prostřednictvím lineární trajektorie začínající v roce 2022 ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení 2018/842.

28. Naopak stěžovatelé tvrdí, že kromě těchto jasných kvantifikovaných závazků, které vyplývají České republice z práva EU, existuje ambicióznější závazek vyplývající přímo z Pařížské dohody. To Nejvyšší správní soud nesouhlasně odmítl, stejně jako to učinil již v předcházejícím zrušujícím rozsudku.

29. Správnost modelu prosazovaného žalobci, tedy že "spravedlivý podíl" České republiky na globálním snižování emisí skleníkových plynů je třeba určit individualizovaným rozpočítáním zbývajícího globálního uhlíkového rozpočtu mezi všechny jednotlivé státy světa (podle různých metod prosazovaných žalobci), nijak nepotvrzuje ani rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen "ESLP") ve věci Verein KlimaSeniorinnen proti Švýcarsku ze dne 9. dubna 2024, stížnost č. 53600/20

(dále jen "rozsudek KlimaSeniorinnen"). Z čl. 8 Úmluvy vyloženého v rozsudku, ani z výše vyjmenovaných obecnějších právních předpisů a povinností, totiž nelze dovodit konkrétní kvantifikovatelnou povinnost snížení emisí skleníkových plynů.

30. Nejvyšší správní soud nezpochybnil vědeckou hodnotu žalobci předložených odborných pramenů, z nichž dovozují různé konkrétní míry snížení emisí skleníkových plynů, které by podle těchto různých metod představovaly spravedlivý podíl České republiky na globálním úsilí o udržení nárůstu globální teploty nejvýše o 1,5 Â°C, případně výrazně pod hranici 2 Â°C. Ze samotného vědeckého stanovení konkrétní vhodné míry snížení emisí skleníkových plynů však neplyne právní povinnost, jejíž porušení by zakládalo důvodnost zásahové žaloby.

31. Nejvyšší správní soud již ve zrušujícím rozsudku naznačil, že žalobci by se zásahovou žalobou v oblasti boje proti změně klimatu mohli uspět, pokud by žaloba byla zaměřena na porušení konkrétních (sektorových) předpisů, jejichž účelem je právě ochrana klimatu. Žalobci sice v řízení před městským soudem v tomto směru doplnili žalobní argumentaci, to se však nijak neprojevilo v žalobním požadavku. Jejich tvrzení o nedostatcích v plnění povinností ve třech konkrétních sektorech proto nemohla založit vyhovění odlišnému žalobnímu požadavku.

III. Argumentace stěžovatelů

32. Stěžovatelé namítají, že správní soudy nezkoumaly samostatný normativní obsah pozitivních závazků státu, které vyplývají z Listiny a Úmluvy v oblasti ochrany klimatu. Tyto závazky byly označeny ze své podstaty za obecné, avšak ESLP a některé zahraniční soudy je za pomoci aplikace výsledků vědeckého poznání a principů mezinárodního klimatického práva dokázaly konkretizovat. Nejvyšší správní soud rezignoval na zkoumání a aplikaci svébytných závazků České republiky na poli lidských práv a ztotožnil požadavky plynoucí z Úmluvy a Listiny s cíli stanovenými v oblasti ochrany klimatu v právu EU. Pozitivní závazky plynoucí v této oblasti z Listiny a Úmluvy přitom nelze a priori považovat za splněné skrze členství České republiky v EU a právní rámec EU v oblasti ochrany klimatu. Právní rámec EU v oblasti ochrany klimatu není překážkou toho, aby členské státy přijaly ambicióznější opatření, naopak právě EU tuto myšlenku podporuje. Správní soudy neposkytly ochranu právům stěžovatelů před orgány České republiky, které neplní pozitivní závazky státu v oblasti ochrany klimatu plynoucí z Listiny a Úmluvy zejména tím, že Česká republika nepřijala klimatický zákon, který by stanovil cíle v oblasti ochrany klimatu.

33. Správní soudy se podle stěžovatelů nesprávně odchýlily od způsobu, jakým v obdobných případech rozhodují zahraniční soudy, když neposkytly stěžovatelům ochranu před nedostatečnou činností orgánů České republiky v oblasti ochrany klimatu (například rozsudek Nejvyššího soudu Nizozemska ze dne 20. prosince 2019 ve věci Klimaatzaak Urgenda, sp. 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006 (dále jen "rozsudek Urgenda") nebo nález německého Spolkového ústavního soudu ze dne 24. března 2021 ve věci Klimaschutz (známé též pod názvem Neubauer a ostatní), sp. zn. 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270, ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618 (dále jen "nález Klimaschutz"), který konstatoval, že stát zasáhl do ústavně zaručených práv tam žalujících osob tím, že nepřijal dostatečná opatření k ochraně klimatu, a tím přenesl břemeno a riziko budoucího omezení práv na další generace). Podle německého Spolkového ústavního soudu je vhodným měřítkem pro zjištění dostatečnosti klimatických závazků státu právě národní uhlíkový rozpočet. Není tedy podstatné, pouze jakých emisí dosáhnou státy v určitém časovém období (2030, 2040, 2050), ale také především jakou "cestou" k těmto milníkům dojdou. Uhlíkovým rozpočtem se rozumí vyčíslení celkového objemu emisí skleníkových plynů, které může stát vypustit, aby nedošlo k překročení nebezpečného nárůstu globální teploty o 1,5 Â°C, případně 2 Â°C.

34. Stěžovatelé dále poukazují na rozsudek KlimaSeniorinnen. Nejvyšší správní soud měl zasáhnout do jejich práv tím, že požadavky vyplývající z testu KlimaSeniorinnen aplikoval selektivně a převážně

jen na evropské právo. Česká republika nenaplňuje pozitivní závazky plynoucí z Úmluvy a Listiny - nepřijala svůj podíl na snižování emisí skleníkových plynů a nepřispívá tak dostatečně ke zmírnění změny klimatu a tím i k ochraně práv stěžovatelů. Stejně jako ve zmíněných případech vyjadřují stěžovatelé míru snižování emisí potřebnou k ochraně svých práv za pomoci tzv. uhlíkového rozpočtu, který považují za nezbytný. Orgány České republiky se nezabývaly vyčíslením maximálního uhlíkového rozpočtu pro Českou republiku a nepřijaly aktualizaci Politiky ochrany klimatu v České republice ani klimatický zákon. Česká republika neprovedla výpočet svého spravedlivého podílu na snižování emisí za pomoci uhlíkového rozpočtu, neaktualizovala své cíle v oblasti ochrany klimatu, nestanovila mezitímní (např. roční) cíle snižování emisí, ani se nezavázala k dosažení klimatické neutrality. Nejvyšší správní soud pochybil, když se spokojil s příslibem aktualizace Politiky ochrany klimatu v České republice, která nebyla v době rozhodnutí městského soudu, ani v době rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ani v současné době přijata.

35. Stěžovatelé odkazují také na usnesení sp. zn. II. ÚS 2446/10 ze dne 5. ledna 2011, z něhož dovozují, že dojde-li k zásahu do jádra práva na příznivé životní prostředí, jednotlivci mají právo se domáhat ochrany před takovým zásahem i bez ohledu na zákonnou úpravu tohoto práva, resp. bez ohledu na její absenci. Dále poukazují na nález sp. zn. Pl. ÚS 44/18 ze dne 17. července 2019, bod 48, podle něhož pozitivní závazek státu spočívá mj. v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka. Stěžovatelé dodávají, že ústavní požadavek vyplývající z čl. 35, ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny, je alespoň podle části odborné literatury nutné vykládat tak, že zahrnuje také příkaz legální ochrany (Madej, M. Meze základních práv v České republice. Leges, 2018, s. 108), tj. absence prováděcí legislativy nezbavuje orgány veřejné moci povinnosti poskytnout ochranu ústavně zakotvenému právu, resp. nezbavuje subjekty práva možnosti se této ochrany dovolávat před obecnými soudy. Práv v čl. 41 odst. 1 Listiny je sice možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, to ale současně znamená, že musí být předpisem právní síly zákona provedeny.

36. Stěžovatelé předkládají aplikaci testu ve světle rozsudku ve věci KlimaSeniorinnen na projednávanou věc a konstatují, že a) v České republice nejsou stanoveny cíle snižování emisí a zbývající uhlíkový rozpočet v souladu s dostupným vědeckým poznáním a požadavky na ochranu lidských práv, b) Česká republika průběžně neaktualizovala své cíle snižování emisí skleníkových plynů s náležitou péčí a na základě nejlepších dostupných důkazů a nepřijala cíle formou zákona, c) Česká republika nepřijala opatření směřující k dosažení klimatické neutrality během následujících tří dekád, d) současné i plánované cíle v oblasti ochrany klimatu v České republice nejsou v souladu s žádnou z předložených metod výpočtu uhlíkového rozpočtu, e) Česká republika nepřijala mezitímní cíle snižování emisí v závazném regulačním rámci. Dále kritizují, že cíle snižování emisí skleníkových plynů v České republice nejsou založeny na aktuálním vědeckém poznání a požadavcích na ochranu lidských práv.

IV. Vyjádření účastníků, vedlejších účastníků řízení a dalších osob

37. Ústavní soud vyzval Nejvyšší správní soud, městský soud a vedlejší účastníky, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

38. Nejvyšší správní soud uvádí, že jednou z podmínek pro vyhovění zásahové žalobě je z povahy věci shledání nezákonnosti postupu orgánů veřejné moci, tedy rozpor jejich postupu (či pasivity) s jasně stanovenou právní povinností vyplývající z práva vnitrostátního, mezinárodního či unijního. Stěžovatelé však vymezili v žalobě tvrzenou nezákonnost (která vycházela z jimi předložených odborných posudků) tak, že aktivita ministerstev nesměřuje ke snížení emisí skleníkových plynů o 81 %, 84 % či 89,76 %, respektive o hodnotu určenou samotnými správními soudy, a to do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990, a k následnému dosažení klimatické neutrality České republiky do roku 2050. Nejvyšší správní soud odkazuje na bod 112 rozsudku Klimatická žaloba II, v němž

konstatoval, že nelze dovodit konkrétní kvantifikovatelnou povinnost snížení emisí skleníkových plynů, jak tvrdí stěžovatelé. Ze samotného vědeckého stanovení konkrétní vhodné míry snížení emisí skleníkových plynů totiž neplyne právní povinnost, jejíž porušení by založilo důvodnost zásahové žaloby.

39. Nejvyšší správní soud nepokládal za možné a odpovídající smyslu správního soudnictví shledat nezákonnost v tom, že nedostatečná aktivita ministerstev nesměřuje k naplnění "spravedlivého podílu České republiky", určeného toliko vědeckými posudky. "Právem určený podíl České republiky" je totiž zjevně nižší než tento "spravedlivý podíl České republiky". Na úrovni vnitrostátní jde o nepřijetí klimatického zákona, v jehož důsledku neplyne konkrétní kvantifikovatelný závazek přímo z vnitrostátního práva, na úrovni mezinárodní jsou povinnosti České republiky vymezeny velmi obecně, přičemž své povinnosti plynoucí z Pařížské dohody plní Česká republika v rámci kolektivního cíle EU a na úrovni unijní představuje jediný jasně kvantifikovaný závazek České republiky povinnost snížit emise skleníkových plynů o 26 % do roku 2030 oproti roku 2005. Na těchto parametrech, vyplývajících z vůle vnitrostátního zákonodárce, mezinárodního práva a unijního práva, nepřísluší správním soudům nic měnit, neboť by to neodpovídalo požadavkům dělby moci. Pro posouzení tvrzené nezákonnosti zásahu ze strany ministerstev, spočívajícího v nedostatečném snižování emisí skleníkových plynů, je v rámci českého správního soudnictví nezbytné identifikovat právní předpis, který takové konkrétní kvantifikované závazky České republice ukládá.

40. Stěžovatelé však požadovali povinnost ministerstev stanovit opatření k snížení emisí skleníkových plynů v konkrétní kvantifikované podobě. Takto přesně definované závazky jsou obsaženy právě v unijním právu, jak Nejvyšší správní soud podrobně vysvětlil ve svých rozsudcích. Navíc stěžovatelé v řízení před Nejvyšším správním soudem ani netvrdili, že by Česká republika nedodržovala tyto jasně právem kvantifikované závazky České republiky. Nejvyšší správní soud neměl prostor pro vyhovění zásahové žalobě s konkrétně formulovaným žalobním požadavkem. Stěžovatelé přitom neusilovali o snížení emisí v konkrétních sektorech, nebo o stanovení jiných specifických opatření. Pokud v doplnění žaloby poukazovali na nedostatky v plnění povinností ve třech konkrétních sektorech, nemohlo to samo o sobě vést k vyhovění žalobnímu požadavku, podle kterého nezákonný zásah spočíval v něčem jiném. Na to byli stěžovatelé Nejvyšším správním soudem upozorněni. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s výtkou stěžovatelů, že v rozsudku Klimatická žaloba II dostatečně nereflektoval judikaturu ESLP k pozitivním závazkům plynoucím z čl. 8 Úmluvy. Pozitivním závazkům je věnována celá část VI. e) rozsudku, konkrétně body 119 až 145. Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud navrhuje, aby byla ústavní stížnost zamítnuta.

41. Městský soud uvedl, že byl při rozhodování vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Městský soud má za to, že všechny podstatné aspekty již byly zaneseny do odůvodnění jeho prvního rozsudku (v části, v níž nebyl zrušen) a druhého rozsudku (který Nejvyšší správní soud již nezrušil), které je třeba číst ve světle závěrů rozsudků Nejvyššího správního soudu v posuzované věci.

42. Ministerstva nesouhlasila s argumentací stěžovatelů. Česká republika je podle Ministerstva životního prostředí na dobré cestě ke splnění cílů v oblasti snižování emisí skleníkových plynů a příspěvku České republiky k cílům EU v této oblasti. Odkazuje tak na data za rok 2023 s tím, že po stanovení cíle EU pro rok 2040 bude zahájena příprava specifického legislativního rámce pro oblast energetiky a klimatu do roku 2040, což bude zahrnovat i dílčí cíle pro jednotlivé členské státy. V současné době probíhá aktualizace EU NDC v rámci Pařížské dohody, který by EU měla schválit a oficiálně notifikovat ještě před COP30, který proběhne v listopadu 2025.

43. Ministerstvo zemědělství upozornilo, že stěžovatelka b) je podle ústavní stížnosti zemědělská podnikatelka, do jejíhož podnikání měly dopady klimatické změny zasáhnout. Osoba s tímto jménem však není vedena v příslušných evidencích zemědělských podnikatelů. Hospodaří na 7 ha vlastních

pozemků, což je ze statistického hlediska příliš malou výměrou a příliš krátkým časovým rozmezím, aby šlo určit, že nedostatek vody a sucho na těchto pozemcích a jimi způsobené "snížení zemědělské produkce" jsou způsobené výhradně nebo převážně změnou klimatu, nebo zda se na těchto dopadech významně podílí jiné přírodní faktory nebo antropogenní činnost. Stěžovatelka neuvádí žádná data o své produkci či o její změně, neprokázala tedy její snížení, garance výnosů nadto není a nemůže být předmětem ochrany na ústavní úrovni.

44. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost též žalobcům z původního řízení, kteří ústavní stížnost nepodali. Žalobce Lubomír Farský na výzvu Ústavního soudu nereagoval. V souladu s poučením, kterého se mu dostalo, se tak má za to, že se vzdal postavení vedlejšího účastníka (§ 28 odst. 2 a § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 101 odst. 4 občanského soudního řádu). Žalobce Pavel Štorch odpověděl, že uplatňuje postavení vedlejšího účastníka v řízení. K ústavní stížnosti se nevyjádřil.

45. Ústavnímu soudu zaslala sua sponte vyjádření skupina deseti senátorů s návrhem, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl, nebo zamítl. Ústavní stížnost hodnotí jako pokus proměnit ústavní systém České republiky. Česká republika je demokratickým státem, jehož politický systém je založen na volné soutěži politických stran, a v němž zákonodárná moc náleží parlamentu. Odmítají jako zhoubný jev, aby ti, kteří se svými názory neuspějí ve volbách, a nezískají tak moc ve volební soutěži, prosazovali své názory a zájmy tak, že si je vysoudí.

46. Skupina senátorů zmiňuje, že závazky České republiky z Pařížské dohody sice formálně nejsou závislé na postupu jiných států, avšak interpretace práva musí být rozumná a nelze přehlížet, jak se ke klimatické změně staví ostatní státy, zejména ty, které jsou významnými producenty skleníkových plynů. Zpochybňují vztah mezi emisemi skleníkových plynů a klimatickou změnou, a upozorňují, že ekonomické náklady mitigačních opatření jsou ve významném nepoměru s jejich přínosy pro ochranu klimatu. Rozsudek KlimaSeniorinnen považují za judikaturní exces. Pozitivní závazky, které ESLP identifikoval, nemají oporu v Úmluvě. Odkazují na průzkum veřejného mínění provedený ve Švýcarsku, v němž podle 61 % respondentů ESLP rozhodoval mimo svou pravomoc, a 56 % respondentů považovalo rozsudek za věcně nesprávný. Stěžovatelé odkazují na řadu zahraničních soudních rozhodnutí, ale zamlčují, že existují i rozhodnutí, v nichž tam žalující osoby s obdobně formulovanými argumenty neuspěly jako například rozhodnutí švédského Nejvyššího soudu sp. zn. Ö 7177-23 z 19. února 2025.

47. Sua sponte zaslaly vyjádření Ústavnímu soudu rovněž další osoby. Vyjádření obsahovala různé argumenty ohledně příčin klimatické změny a účinků opatření činěných v souvislosti s ní. Vyjádření se netýkala právních otázek, které Ústavní soud řešil. Ústavní soud z nich proto při posuzování ústavní stížnosti nevycházel.

V. Vyjádření právnických fakult a Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky

48. Ústavní soud vyzval Ústav státu a práva Akademie věd České republiky (dále jen "Ústav"), Právnickou fakultu Univerzity Karlovy, Právnickou fakultu Masarykovy univerzity, Právnickou fakultu Univerzity Palackého v Olomouci a Fakultu právnickou Západočeské univerzity v Plzni, zda chtějí k věci zaslat vyjádření jako amici curiae. Oslovené instituce, s výjimkou posledně uvedené, která s lítostí sdělila, že možnosti nevyužije (nemá specializované pracoviště), vyjádření zaslaly.

49. Obdržená vyjádření se shodují v tom, že z žádného pramene práva neplyne závazek České republiky zavést mitigační opatření, jež by dosáhla výsledků požadovaných stěžovateli. Žádné z vyjádření neobsahovalo kritiku napadených rozhodnutí správních soudů, ani výslovnou formulaci, že by mělo být ústavní stížnosti vyhověno.

50. Ústav upozornil, že závazky v oblasti klimatické mitigace jsou svou povahou závazky s progresivním plněním. Při jejich přezkumu k určitému datu předcházejícímu termínu, kdy má být závazek naplněn, nelze posuzovat splnění závazku, ale to, zda stát podnikl nebo podniká kroky, z kterých lze rozumně usuzovat, že jsou reálně s to vést k naplnění závazku v daném časovém horizontu. U klimatických závazků to znamená, zda stát má vytyčen (kvantifikovaný nebo jinak blíže určený) cíl a dílčí cíle vázané k určitým bodům v čase a zda činí další dílčí kroky, které k plnění cíle mohou vést (regulace, rozdělení pravomocí a úkolů, monitorování plnění atd.). Věc se Ústavu jeví tak, že český stát nevykazuje téměř žádnou aktivitu reálně vedoucí k takovému plnění. Fakt, že je nadmíru obtížné stanovit konkrétní číselné vyjádření národního mitigačního závazku, nemůže vést k závěru, že závazek nelze plnit. Naopak je třeba takový existující závazek vyjádřit, případně i pomocí neurčitých pojmů, aby bylo možné jeho plnění přezkoumat.

51. Právnická fakulta Univerzity Karlovy upozornila, že mezigenerační rozměr základních práv (s nímž pracoval Spolkový ústavní soud Německa) sice není v článcích Listiny výslovně uveden, lze ho však dovodit z preambule, v níž ústavodárce připomíná "svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi". Současně je mezigenerační solidarita integrální součástí principu trvale udržitelného rozvoje, který je zakotven v § 8 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a je vyjádřen v mezinárodním i unijním právu (Deklarace Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, Smlouva o fungování EU). Absence právního předpisu, který by jasně zakotvil konečné, průběžné a sektorové cíle v oblasti mitigačních i adaptačních opatření současně s mechanismem jejich průběžné kontroly a vyhodnocování jejich plnění, činí právní úpravu České republiky značně nepřehlednou a z hlediska adresátů právních norem přispívá k absenci právní jistoty ohledně budoucích práv a povinností. Zároveň ztěžuje orientaci ve způsobu plnění závazků plynoucích z členství v EU a z mezinárodních smluv, a komplikuje kontrolu jejich plnění. Současně chybí vymezení odpovědných subjektů a jasné rozdělení kompetencí.

52. Právnická fakulta Masarykovy univerzity uvádí, že Česká republika svoji odpovědnost sdílí s ostatními členskými státy EU, jak předvídá Pařížská úmluva. Obsah povinnosti vyjadřuje EU NDC, a konkrétně pak požadavky unijních předpisů. Důležitost unijních požadavků zvýrazňuje test ESLP v rozsudku KlimaSeniorinnen, v němž spojil lidskoprávní standard ochrany v režimu čl. 8 Úmluvy se společným standardem většiny stran Úmluvy, tedy se základními cíli unijní ekopolitiky.

53. Unijní systém ochrany klimatu v zásadě požadavkům ESLP vyhovuje a ve srovnání s jinými světovými regiony i zásadně posiluje efektivitu přijímaných opatření a jejich prosazování. S ohledem na sdílenou působnost EU v oblasti ochrany životního prostředí a rozsáhlou unijní legislativou Česká republika ani nemá v řadě oblastí možnost přijmout vlastní úpravu. Tam, kde unijní úprava plně testu ESLP nevyhoví, nastupuje povinnost České republiky plnění požadavků ESLP doplnit. Není na soudech, aby stanovily, jak přesně mají tyto cíle vypadat, alespoň ne v prvním kole přezkumu státní klimatické politiky. Nic však nebrání soudům, aby zohlednily, v jaké situaci se Česká republika (resp. ministerstva v pozici žalovaných) nachází, například že není schopná přijmout ani aktuální politiku ochrany klimatu, v intenzitě soudní kontroly.

54. V případě, že stát neschválí vlastní závazky (např. klimatickým zákonem), které jsou schopné přispět ke snížení emisní zátěže, ani nedokáže plnit základní požadavky unijního práva, zasahuje tím do samého jádra práva na příznivé životní prostředí. Právnická fakulta Masarykovy univerzity uvádí, že Ústavní soud neměl dosud možnost výslovně vymezit obsah práva na příznivé životní prostředí ve vztahu k unijním předpisům. Za meze zákonů, které toto právo provádějí, je však třeba považovat i unijní právo. Jinak by došlo k vyprázdnění tohoto práva, protože i různé veřejnoprávní limity ochrany veřejného zdraví, na které Ústavní soud často poukazuje, jsou již upravené unijním právem (v případě nařízení bez prováděcího českého zákona). Obecná povinnost České republiky zavádět mitigační opatření tak vyplývá i z čl. 35 odst. 1 Listiny. Jak je patrné z uvedeného, nelze bez dalšího dovodit obecnou kvantifikovatelnou povinnost samotné České republiky ke snížení emisí

skleníkových plynů vyjádřitelnou přesným procentem ve vztahu k roku 1990. Jde o souhrn požadavků vyplývajících z práva EU, přičemž členské státy celkovou povinnost sdílí. K interpretaci závazků vyplývajících z Pařížské dohody vyjádření odkazuje na dotaz soudce Mezinárodního soudního dvora Tladiho na předmět a účel Pařížské dohody spolu s navazujícími odpověďmi účastníků řízení ve věci Povinnosti států v souvislosti se změnou klimatu (https://www.ici-cii.org/case/187).

55. Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci uvádí, že dopady klimatické změny se promítají nejen do porušení čl. 35 Listiny, ale také do dalších základních práv specifikovaných v ústavní stížnosti. Zejména jde o čl. 6 Listiny, neboť dochází k úmrtí občanů České republiky v důsledku klimatické změny, např. extrémních veder, povodní, čl. 10 Listiny, jde o negativní dopad klimatické změny na reprodukční zdraví a další vlivy, čl. 11 Listiny, tj. konkrétní dopady do majetku jednotlivců v důsledku klimatické změny, extrémních povětrnostních vlivů apod., čl. 26 Listiny, neboť má klimatická změna zásadní vliv na možnosti zemědělství a uplatnění v této oblasti, ale i v dalších oblastech podnikání nebo lidské práce, a čl. 31 Listiny projevující se v negativních dopadech klimatické změny na fyzické i duševní zdraví jednotlivců.

56. Pozitivní závazek k přijetí zákonné úpravy opatření souvisejících s klimatickou změnou lze v prvé řadě dovodit z čl. 7 Ústavy ve spojení s čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny. Obě zmíněná ustanovení Listiny ve slovech "nad míru stanovenou zákonem" výslovně odkazují na zákon, který má stanovit limity výkonu vlastnického práva (čl. 11 odst. 3 Listiny), resp. práv obecně (čl. 35 odst. 3 Listiny), za účelem ochrany životního prostředí. Stát tedy má volbu v tom, v jakém přesně rozsahu (v rámci poměrně široké diskrece projevující se v deferenčním testování zákonné úpravy těchto práv testem racionality) tato práva jednotlivcům garantuje, ale nemá možnost je negarantovat vůbec, resp. úplně je negovat. Z dosavadního přístupu orgánů České republiky je patrné, že převažuje snaha promítnout klimatické závazky do strategických dokumentů (veřejných politik), nikoli do zákonů, jako by byl např. klimatický zákon. Absence zákonné úpravy má za následek nejen absenci hmotněprávní úpravy určitého konkrétního práva, ale také zásadní procesní ztížení jeho vymahatelnosti. V minulosti Ústavní soud v některých případech opakovaně vyzýval k přijetí zákonné úpravy určitých otázek (zvyšování nájemného, sociální bydlení), a pokud ani taková výzva nebyla respektována, soudní moc takový nedostatek reflektovala ve svém rozhodování. Zatím však nebylo možné právní úpravu přijmout, protože nebyl vytvořen odpovídající návrh. V tom lze jednoznačně spatřovat nečinnost příslušných orgánů moci výkonné a soudy by tuto nečinnost neměly ve svém rozhodování pominout.

57. Pozitivní závazky státu týkající se klimatické změny se nevyčerpávají pouze povinností státu vytvořit právní rámec pro mitigační a adaptační opatření. Stát má na základě čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny ve spojení s dalšími základními právy, a také s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy a závazky plynoucí z mezinárodního a evropského práva, povinnost zajistit i určitou kvalitu životního prostředí v jeho jednotlivých složkách. Konkrétní vymezení pozitivních závazků státu ve vztahu ke klimatické změně, které vyplývají z Úmluvy, ESLP poskytl v rozsudku KlimaSeniorinnen. V něm identifikoval závazky států (signatářů Úmluvy) k přijetí konkrétních opatření na ochranu lidských práv před negativními dopady změny klimatu.

VI. Repliky stěžovatelů

58. Stěžovatelé uvádí, že se s nimi Nejvyšší správní soud shodl na řadě konkrétních výtek k nedostatkům v aktivitě ministerstev a vyslovil pohoršení nad tím, že ani tři měsíce po vydání rozsudku Klimatická žaloba II nebyla přijata aktualizovaná Politika ochrany klimatu. Potvrzuje-li Nejvyšší správní soud de facto, že orgány státu neplní povinnosti v oblasti ochrany klimatu, avšak odmítá poskytnout ochranu ústavně zaručeným právům stěžovatelů s odkazem na míru soudcovské zdrženlivosti, argumentují stěžovatelé odlišným postojem zahraničních soudů v obdobných případech (například německý Spolkový ústavní soud v nálezu Klimaschutz) nebo nálezem Ústavního soudu k regulovanému nájemnému. Nesouhlasí s Nejvyšším správním soudem, že formulovali žalobní

požadavek jako kvantitativní vyjádření povinnosti správních orgánů ke snížení emisi skleníkových plynů, a zdůrazňují, že nabídli správním soudům širokou škálu možností, jak formulovat výrok rozhodnutí, včetně deklaratorního konstatování nezákonnosti zásahu.

59. Odmítnutí všech variant žalobního návrhu proto představuje přepjatý formalismus, který je v rozporu s požadavkem na efektivní soudní ochranu. Závěr Nejvyššího správního soudu, že podle koncepce českého správního soudnictví je potřebné najít právní předpis, který zakotvuje kvantifikované závazky České republiky, nebere v potaz rozsudek KlimaSeniorinnen, v němž je uvedeno, že státy mají pozitivní závazek na poli čl. 8 Úmluvy určit své klimatické cíle na základě vědeckého poznání a uhlíkového rozpočtu. Stěžovatelé předložili několik vědecky podložených variant výpočtu spravedlivého podílu České republiky, přičemž obdobné metody byly dostačující pro rozhodování zahraničních soudů v obdobných případech [v nálezu Klimaschutz v Německu, v rozsudku belgického Odvolacího soudu v Bruselu ze dne 30. listopadu 2023, ve věci VZW Klimaatzaak, sp. zn. 2021/AR/1589-2022/AR/737-2022/AR/891 (dále jen "rozsudek VZW Klimaatzaak"), v rozsudku Urgenda v Nizozemsku a také ESLP ve věci KlimaSeniorinnen]. Přístup Nejvyššího správního soudu nadto zhoršuje postavení stěžovatelů za situace, kdy neexistuje klimatický zákon ani jiný obecně závazný právní předpis, který by stanovil závazné cíle v ochraně klimatu.

60. Stěžovatelé dále uvádějí, že všechna čtyři stanoviska akademických a vědeckých institucí jednoznačně potvrzují existenci konkrétních právních závazků České republiky v oblastí ochrany klimatu vyplývajících z mezinárodního, evropského i vnitrostátního práva souvisejících s ochranou základních lidských práv. Přestože závazky vyplývající z lidských práv jsou svou povahou obecné, akademická stanoviska ukazují, že je lze konkretizovat a kvantifikovat, např. za použití odborné expertízy na základě nejnovějších vědeckých poznatků, přičemž současná absence konkrétní kvantifikace neznamená, že povinnost České republiky přijmout a provádět opatření ke snižování emisí neexistuje nebo že ji nelze plnit. Akademická stanoviska se shodují i v tom, že Česká republika nesplňuje požadavek ESLP (vyjádřený v rozsudku KlimaSeniorinnen) zavést účinný právní rámec obsahující konkrétní opatření k ochraně klimatu a stanovit jasný cil dosažení klimatické neutrality včetně časového horizontu. To platí i pro další požadavky ESLP.

61. Z vyjádření ministerstev je zřejmá nedostatečnost české klimatické politiky. Nebyla aktualizována Politika ochrany klimatu a vláda dokonce usnesením ze dne 18. prosince 2024 č. 960 zrušila úkol předložit její aktualizaci. Skutečnost, že Politika ochrany klimatu má být nyní přijata pouze jako resortní strategie Ministerstva životního prostředí, a vládě bude předložena pouze pro informaci, představuje podle stěžovatelů vyprázdnění významu tohoto dokumentu. Ministerstva vyjádřeními nepřímo potvrzují opodstatněnost argumentů stěžovatelů, neboť z nich vyplývá, že Česká republika rezignovala na stanovení účinné klimatické politiky, nepřijala závazek klimatické neutrality, nestanovila mezitímní cíle snižování emisí, a její klimatické ambice jsou nedostatečné i podle hodnocení Evropské komise. Tím porušuje své pozitivní závazky plynoucí z Úmluvy a Listiny a zasahuje do ústavně zaručených práv stěžovatelů.

62. Ústavní soud zaslal stěžovatelům na vědomí a k případné replice i později obdržené vyjádření skupiny senátorů. Stěžovatelé zaslali repliku a připojili rovněž informace o recentní judikatuře mezinárodních soudů a ústavního soudu Maďarska.

63. Stěžovatelé zdůrazňují, že se nedomáhají toho, aby soudy nahradily zákonodárce, ale aby konstatovaly porušení pozitivních závazků státu plynoucích z Listiny a Úmluvy a uložily státním orgánům povinnost toto porušování ukončit. Konkrétní způsob nápravy zůstává v diskreci orgánů zákonodárné a výkonné moci, jak ostatně dokládá i judikatura zahraničních soudů citovaná v ústavní stížnosti. Stěžovatelé konstatují, že se v tomto řízení nedomáhají přijetí jakéhokoli zákona.

64. K rozhodnutí švédského nejvyššího soudu stěžovatelé dodávají, že žalující se tam domáhali deklaratorního rozhodnutí, že stát porušuje jejich práva z Úmluvy nedostatečnou aktivitou v oblasti ochrany klimatu. Subsidiárně se domáhali, aby soud přikázal státu učinit konkrétní opatření na ochranu klimatu. Soud žalobu odmítl, neboť na žalující aplikoval požadavky rozsudku KlimaSeniorinnen, podle nichž žalující lidé musí prokázat výjimečně vysokou míru individuálního ohrožení a akutní potřebu ochrany, což neprokázali. Stěžovatelé upozornili, že významným rozdílem oproti posuzované věci je, že mezi stěžovateli jsou i právnické osoby, na něž rozsudek KlimaSeniorinnen uplatňuje jiný standard. Podle stěžovatelů švédský nejvyšší soud uznal pozitivní závazky státu z Úmluvy a připustil, že jinak koncipovaná klimatická žaloba by mohla být úspěšná.

65. Stěžovatelé dále upozornili, že Mezinárodní soudní dvůr na žádost Valného shromáždění OSN vydal 23. července 2025 posudek o povinnostech států v oblasti ochrany klimatu (dále jen "posudek MSD"). Podle posudku MSD státy mají konkrétní a právně závazné povinnosti chránit klimatický systém vyplývající z několika zdrojů mezinárodního práva. Z klimatických smluv (Rámcová úmluva OSN, Kjótský protokol, Pařížská dohoda) vyplývá povinnost států přijímat opatření ke zmírnění emisí skleníkových plynů, přičemž státy musí jednat s náležitou péčí (due diligence) a jejich NDC musí být dostatečně ambiciózní k dosažení teplotního cíle 1,5 Â°C (odst. 224 a násl. posudku MSD). Z obyčejového mezinárodního práva vyplývá povinnost států předcházet významnému poškození životního prostředí včetně klimatického systému, přičemž standard náležité péče je v kontextu změny klimatu "přísný" (stringent) vzhledem k závažnosti hrozby (odst. 246 posudku MSD). Mezinárodní soudní dvůr také potvrdil, že státy mají povinnosti podle mezinárodního práva lidských práv přijímat nezbytná opatření k ochraně klimatického systému, neboť plné uplatnění lidských práv nelze zajistit bez ochrany klimatu (odst. 403 posudku MSD).

66. Posudek MSD upřesnil požadavky na NDC oznamované podle Pařížské dohody. Státy mají povinnost připravit, komunikovat a udržovat postupné a progresivní národně určené příspěvky, které, mimo jiné, když jsou vzaty dohromady, jsou schopné dosáhnout teplotního cíle omezení globálního oteplování na 1,5 Â°C nad předindustriální úroveň a sledovat opatření, která jsou schopná dosáhnout cílů stanovených v jejich postupných národně určených příspěvcích (odpověď na otázku a, body f a g, odst. 457 posudku MSD). Z toho stěžovatelé dovozují podporu pro tvrzení, že státy mají stanovovat cíle na základě uhlíkového rozpočtu a vědeckého poznání.

67. Stěžovatelé upozornili rovněž na poradní stanovisko Meziamerického soudu pro lidská práva z 3. července 2025 týkající se povinností států v kontextu klimatické krize a ochrany lidských práv. Podle Meziamerického soudu pro lidská práva existuje individuální lidské právo na ochranu před změnou klimatu a státy mají pozitivní závazek činit opatření založená na nejlepších dostupných vědeckých poznatcích a uplatňovat standard zvýšené míry náležité péče.

68. Stěžovatelé upozornili i na rozhodnutí maďarského ústavního soudu z 3. června 2025, jímž na návrh skupiny 50 poslanců zrušil část maďarského klimatického zákona. Soud poukázal na závěry IPCC, podle kterých je pro udržení nárůstu globální teploty pod 1,5 až 2 Â°C v tomto desetiletí zapotřebí rychlého, významného a ve většině případů okamžitého snížení emisí skleníkových plynů ve všech odvětvích.

VII. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

69. Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný. Stěžovatelé jsou řádně zastoupeni advokátem.

70. Přestože stěžovatelé formálně navrhli zrušit rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 116/2022-166 jako celek, Ústavní soud posoudil ústavní stížnost podle jejího obsahu tak, že stěžovatelé navrhují zrušit výlučně výrok I tohoto rozsudku, nikoli jeho výrok II, kterým Nejvyšší

správní soud rozhodl o zamítnutí kasační stížnosti stěžovatelů a Ministerstva dopravy proti výrokům I, II a V rozsudku městského soudu č. j. 14 A 101/2021-248, a výrok III o nákladech řízení vlády.

71. Pokud by stěžovatelé skutečně požadovali zrušit i výrok II rozsudku Klimatická žaloba I, byla by ústavní stížnost podaná někým zjevně neoprávněným v rozsahu zamítnutí kasační stížnosti Ministerstva dopravy a ve zbylém rozsahu by byla ústavní stížnost opožděná, neboť lhůta k podání ústavní stížnosti proti tomuto výroku běžela již od doručení rozsudku.

72. Ústavní stížnost proti výroku I rozsudku Klimatická žaloba I, druhému rozsudku městského soudu a rozsudku Klimatická žaloba II byla podána oprávněnými stěžovateli, je včasná a přípustná.

73. Ústavní soud rozhodoval bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

VIII. Posouzení důvodnosti

74. Ústavní soud považuje klimatickou změnu za závažné celospolečenské téma {obdobně rozsudek KlimaSeniorinnen, § 410, nebo názor Výboru OSN pro lidská práva ve věci Billy and others v Australia (Torres Strait Islanders Petition) [CCPR/C/135/D/3624/2019, bod 8.3]}. Jde o problém celosvětový, který se z povahy věci týká i České republiky. Příprava a realizace adekvátních opatření na tomto poli je primárně úkolem orgánů moci zákonodárné a výkonné. Ty se navíc podílejí i na legislativním procesu na úrovni EU. Orgány moci soudní sice nejsou z tématu vyloučeny, tím spíše, že se dotýkají rovněž ochrany základních práv (čl. 4 Ústavy), avšak jejich úloha je limitovaná jejich ústavní funkcí.

75. Téma klimatické změny se objevilo před mnoha soudy mnoha států. V Irsku či ve Francii soudy řešily, zda veřejná moc po přijetí klimatického zákona dodržuje povinnosti plynoucí z tohoto zákona [rozhodnutí francouzské Státní rady ze dne 1. července 2021 ve věci Grande Synthe, č. 427301, ECLI:FR:CECHR:2021:427301.20210701, nebo rozsudek irského Nejvyššího soudu ze dne 31. července 2020 ve věci Friends of the Irish Environment CLG v. the Government of Ireland, IESC 49, ILDC 3627 (IE 2020)].

76. Německý Spolkový ústavní soud přezkoumával, zda klimatický zákon je v rozporu s ústavním pořádkem (nález ve věci Klimaschutz). Obdobně maďarský Ústavní soud konstatoval v řízení o abstraktní kontrole norem, že parlament nedostatečně upravil nástroje ke snižování emisí skleníkových plynů (rozhodnutí maďarského Ústavního soudu ze dne 3. června 2024, sp. zn. II/3536/2021).

77. V Estonsku či Norsku se soudy zabývaly konkrétními projekty a jejich dopadem na ochranu klimatu [rozsudek správního senátu estonského Nejvyššího soudu ze dne 11. října 2023, sp. zn. nr. 3-20-771/103, ECLI:EE:RK:2023:3.20.771.16911, nebo rozsudek norského Nejvyššího soudu ze dne 11. dubna 2025 ve věci Föreningen Greenpeace Norden og Natur og Ungdom mot Staten v/Energidepartementet. HR-2025-677-A (sak nr. 24-177617SIV-HRET)].

78. V Nizozemsku i v Belgii zase soudy rozhodovaly na základě civilní žaloby na plnění. Nizozemský Nejvyšší soud v rozsudku Urgenda uložil státu podniknout kroky k tomu, aby v roce 2020 byl objem emisí skleníkových plynů nižší o 25 % oproti stavu v roce 1990. Soud dovozoval tuto povinnost z čl. 2 a 8 Úmluvy. Belgický Odvolací soud v Bruselu v rozsudku VZW Klimaatzaak uložil federálnímu státu, městu Brusel a vlámské provincii, aby podnikly kroky ke snížení objemu emisí v roce 2030 o 55 % oproti stavu z roku 1990. Soud prvního stupně a odvolací soud tuto povinnost dovodily z čl. 2 Úmluvy. Nejvyšší soud dosud nerozhodl o opravném prostředku vlámské provincie. O podobně koncipované žalobě rozhodoval i australský Federální soud v Sydney rozsudkem ze dne 15. července

2025 ve věci Pabai v Commonwealth of Australia (No 2) [2025] FCA 796. Ta se týkala případu zvyšování hladiny světových oceánů, o kterém již v roce 2022 rozhodoval ve věci Billy and others v Australia (Torres Strait Islanders Petition) Výbor OSN pro lidská práva. Australský federální soud dospěl ovšem k závěru, že stát nemá povinnost přijmout mitigační opatření, jichž se žalobci domáhali, neboť nemá pozitivní povinnost, jíž by tato opatření odpovídala.

79. Rozhodnutí zahraničních soudů ukazují, že soudy se problematikou zabývaly v různých typech řízení i v různém procesním kontextu. Jejich závěry proto nelze mechanicky přebírat a dovozovat, že řízení v České republice má skončit stejně jako v jiném státě.

80. Ústavní soud s ohledem na předchozí průběh řízení a procesní strategii stěžovatelů posuzoval v této věci dvě základní otázky:

1) Porušila žalovaná ministerstva jako správní orgány ve smyslu soudního řádu správního základní práva stěžovatelů způsobem, jaký stěžovatelé vymezili v zásahové žalobě? Ačkoliv ústavní stížnost nesměřuje přímo proti zásahu ministerstev, směřuje proti rozhodnutí soudů, které proti tvrzenému zásahu neposkytly ochranu. Pro závěr, zda soudy poskytly ochranu základním právům, je třeba nejprve zjistit, zda žalovaná ministerstva namítaná základní práva porušila.

2) Porušily správní soudy základní práva stěžovatelů při rozhodování o jejich zásahové žalobě? Ať už tím, že neposkytly ochranu základním právům, nebo tím, že samy porušily některá procesní základní práva.

81. Ústavní soud na obě otázky odpověděl záporně - ministerstva ani správní soudy základní práva stěžovatelů neporušily. Proto rozhodl, že ústavní stížnost není důvodná.

82. Ústavní soud naopak neposuzoval, zda Česká republika jako taková dostatečným způsobem řeší klimatickou změnu a zda jiné státní orgány než žalovaná ministerstva a správní soudy porušily některé pozitivní či negativní závazky plynoucí z ústavního pořádku a z mezinárodního práva. Ústavní soud je totiž orgán moci soudní a je vázán předmětem řízení tak, jak ho v souladu s Ústavou a zákonem o Ústavním soudu vymezí oprávnění navrhovatelé. Ústavní soud je navíc soudní orgán ochrany ústavnosti (viz čl. 83 Ústavy), nikoliv ochrany zákonnosti. V řízení o ústavní stížnosti jsou měřítkem ústavnosti základní práva a svobody [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy].

83. Ústavní soud nyní vysvětlí, proč dospěl k negativní odpovědi na obě vymezené otázky.

VIII.1. Žalovaná ministerstva neporušila základní práva stěžovatelů způsobem, jaký stěžovatelé vymezili v zásahové žalobě

84. K závěru, že žalovaná ministerstva porušila základní práva stěžovatelů, musí existovat tomu odpovídající povinnost (závazek) plynoucí ze základních práv stěžovatelů, která odpovídá jimi vymezenému nezákonnému zásahu ministerstev. Negativní i pozitivní závazky plynoucí ze základních práv a svobod vážou všechny orgány veřejné moci. Klíčovou otázkou v posuzovaném případě ale je, zda jsou to konkrétně žalovaná ministerstva, kdo má povinnost, které se stěžovatelé domáhají v žalobě. Tedy zda jsou (mohou být) žalovaná ministerstva původcem nezákonného zásahu, jak ho stěžovatelé vymezili v žalobě. Nejsou-li žalovaná ministerstva původcem zásahu, tedy žalovaný zásah nezpůsobují, nemohou od něho ani upustit a poskytnout stěžovatelům to, čeho se zásahovou žalobou domáhali.

85. Stěžovatelé (po vydání rozsudku Klimatická žaloba I) požadovali, aby soud vyslovil nezákonnost zásahu žalovaných ministerstev spočívajícího v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o 81 % do roku 2030 a následnému dosažení klimatické neutrality České republiky do roku 2050. Vedle toho navrhli čtyři další alternativy

žalobního požadavku. Jednak namísto snížení emisí skleníkových plynů o 81 % do roku 2030 navrhovali snížení o 84 %, 89,76 %, nebo o hodnotu stanovenou soudem. A pak ještě alternativně navrhli, aby soud vyslovil nezákonnost zásahu spočívajícího v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů o míru stanovenou na základě odborné analýzy v souladu s principy mezinárodního klimatického práva. Současně navrhli, aby soud vždy i zakázal žalovaným ministerstvům pokračovat v porušování jejich práv.

86. Jinými slovy, stěžovatelé shledávají zásah ministerstev v tom, že si ministerstva sama nestanovila konkrétní mitigační opatření, jež by vedla ke snížení emisí. Jednotlivé žalobní návrhy se pak liší v konkretizování míry snížení emisí. První skupina návrhů je konkrétní, požaduje vždy cíl dosažení klimatické neutrality do roku 2050 a různou míru procentuální hodnoty snížení emisí do roku 2030. Druhý alternativní návrh je obecnější; zásah je vymezen jako nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí o míru stanovenou na základě odborné analýzy v souladu s principy mezinárodního klimatického práva.

87. Žaloba, kterou zvolili stěžovatelé, slouží k ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu [viz § 83 a § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního]. V obecné rovině platí, že brojí-li žalobce proti tvrzenému nezákonnému zásahu správního orgánu spočívajícímu v jeho nečinnosti (jiné než vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení), může být správní zásahová žaloba úspěšná jen tehdy, ukládá-li ústavní pořádek či zákon žalovanému správnímu orgánu povinnost, která odpovídá "plnění" požadovanému žalobcem. Ústavní soud tak musel posoudit, zda některému z žalobních návrhů odpovídá povinnost plynoucí z namítaných základních práv stěžovatelů, která zavazuje žalovaná ministerstva.

88. Správní orgány - v tomto případě ministerstva - mohou veřejnou moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Správnímu orgánu tak nelze přičítat zásah do práv žalobců, který je vně jeho zákonem či ústavním pořádkem vymezené pravomoci a působnosti.

89. Ministerstva mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněna (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Jejich působnost je dále vymezena v tzv. kompetenčním zákoně (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky).

90. Stěžovatelé v ústavní stížnosti tvrdí, že povinnost ministerstev konat konkrétní kroky vymezené v žalobě vyplývá přímo z ústavního pořádku, a to především ze základního práva na příznivé životní prostředí.

91. Jak stěžovatelé sami uvádí, pozitivní a negativní závazky plynoucí z tohoto základního práva jsou v českém ústavním pořádku zakotveny ve více ustanoveních. Podle čl. 7 Ústavy stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Podle čl. 35 odst. 1 Listiny má každý právo na příznivé životní prostředí. Podle ESLP pak z čl. 8 Úmluvy vyplývá pozitivní závazek států zajistit účinnou ochranu osob ve své jurisdikci před nepříznivými účinky změny klimatu na jejich životy, zdraví i na jejich blahobyt a kvalitu jejich života (rozsudek KlimaSeniorinnen, § 519 a 544). Obsah pozitivních a negativních závazků (povinností) plynoucích pro veřejnou moc ze základního práva na příznivé životní prostředí v širším slova smyslu tak v českém právním řádu tvoří společně čl. 35 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 7 Ústavy a čl. 8 Úmluvy.

92. Základního práva podle čl. 35 odst. 1 Listiny se podle čl. 41 odst. 1 Listiny lze domáhat jenom v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Zákonodárce má povinnost tato práva provést, a to v souladu s ústavními principy a při respektu k čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu [nález sp.

zn. Pl. ÚS 31/09 ze dne 9. ledna 2013 (N 5/68 SbNU 89; 42/2013 Sb.), bod 40].

93. V nyní posuzovaném případě je klíčové, že neexistuje vnitrostátní zákonná úprava, která by čl. 35 odst. 1 Listiny prováděla způsobem, aby z ní plynula povinnost stanovit konkrétní mitigační opatření vedoucí ke snížení emisí, která stěžovatelé vymezili v zásahové žalobě. To je ostatně součást argumentace stěžovatelů - klimatický zákon či jiná obdobná úprava na zákonné úrovni chybí.

94. Není-li povinnost stanovit konkrétní mitigační opatření vedoucí ke snížení emisí stanovena zákonem, není jasné, v čem stěžovatelé spatřují onen zásah žalovaných ministerstev - ať už do jádra či "jen" do rozsahu daného základního práva - jehož ústavnost by měly soudy zkoumat (a testovat testem proporcionality či racionality, jak stěžovatelé navrhují). Měl-li by zásah do základního práva podle čl. 35 odst. 1 Listiny podle stěžovatelů spočívat v samotném nepřijetí zákonné úpravy, je to "zásah" (ovšem nikoli ve smyslu soudního řádu správního), jejž nelze přičítat ministerstvům, která pravomoc přijímat zákony nemají. Měl-li by zásah spočívat v nestanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí, musel by ústavní pořádek ministerstvům uložit povinnost taková opatření stanovit.

95. Podle Ústavního soudu však povinnost stanovit konkrétní mitigační opatření ke snížení emisí, která stěžovatelé vymezili v zásahové žalobě, žalovaným ministerstvům nevyplývá z ústavního pořádku, respektive ani z Ústavy a Listiny, ani z Úmluvy. Jinak vyjádřeno, ústavní pořádek nezakládá ministerstvům povinnost přijímat opatření, která stěžovatelé v zásahové žalobě požadují.

96. Ústavní soud si je vědom, že ESLP v rozsudku KlimaSeniorinnen uvedl, že "účinné respektování práv chráněných článkem 8 Úmluvy vyžaduje, aby každý smluvní stát přijal opatření vedoucí k podstatnému a postupnému snižování svých emisí skleníkových plynů s cílem dosáhnout uhlíkové neutrality v zásadě během příštích tří dekád. V tomto kontextu je na orgánech veřejné moci, aby jednaly včas, přiměřeně a důsledně" (§ 548). ESLP následně obecně zdůraznil nutnost přijmout okamžitá opatření a stanovit průběžné cíle snižování emisí pro období vedoucí k čisté neutralitě. Taková opatření by měla být v první řadě začleněna do závazného regulačního rámce na vnitrostátní úrovni a následně odpovídajícím způsobem prováděna. Příslušné cíle a harmonogramy musí tvořit nedílnou součást vnitrostátního regulačního rámce, který bude základem pro obecná a odvětvová opatření ke zmírnění dopadů klimatické změny (§ 549).

97. Stěžovatelé v ústavní stížnosti podrobně vysvětlují, že Česká republika takováto opatření nepřijala. Svou argumentaci staví na pěti kritériích, která ESLP vymezil pro posuzování otázky, zda stát ohledně této otázky nepřekročil svůj prostor pro uvážení. ESLP hodnotí, "zda příslušné vnitrostátní orgány, ať už jde o orgány moci zákonodárné, výkonné či soudní, náležitě zohlednily potřebu: a) přijmout obecná opatření určující cílovou časovou osu pro dosažení uhlíkové neutrality a celkový zbývající uhlíkový rozpočet ve stejném časovém rámci nebo jinou rovnocennou metodu kvantifikace budoucích emisí skleníkových plynů v souladu s obecným cílem pro národní nebo globální mitigační závazky v oblasti změny klimatu; b) stanovit průběžné cíle a cesty snižování emisí skleníkových plynů (podle odvětví nebo jiných příslušných metodik), které jsou v zásadě považovány za schopné splnit celkové vnitrostátní cíle snížení emisí skleníkových plynů v příslušných časových rámcích stanovených v rámci vnitrostátních politik; c) prokázat, zda stát řádně splnil nebo plní příslušné cíle snížení emisí skleníkových plynů [viz výše a) a b)]; d) průběžně aktualizovat příslušné cíle snížení emisí skleníkových plynů s náležitou péčí a na základě nejlepších dostupných důkazů; a e) při navrhování a provádění příslušných právních předpisů a opatření jednat včas, vhodným a konzistentním způsobem" (§ 550 rozsudku Klimaseniorinnen). V § 551 ESLP dodal, že posouzení soudu, zda byly výše uvedené požadavky splněny, bude v zásadě celkového charakteru, což znamená, že nedostatek v jednom konkrétním ohledu nemusí nutně znamenat, že stát překročil svou příslušnou míru uvážení.

98. Z pohledu posuzované věci je nicméně rozhodné, že ESLP je mezinárodní soud, který v řízení podle čl. 34 Úmluvy posuzuje individuální stížnosti proti smluvním stranám Úmluvy - státům. Jednání státu posuzuje jako jeden celek - nehledě na to, který z příslušných vnitrostátních orgánů se namítaného porušení dopustil (to ostatně plyne i z citovaného § 550 rozsudku KlimaSeniorinnen). Ve věci stěžovatelů však správní soudy neposuzovaly, a proto ani Ústavní soud neposuzuje namítané porušení základních práv státem jako celkem, ale namítané porušení základních práv čtyřmi žalovanými ministerstvy. Pro nynější věc je tak z citované pasáže podstatné, že náležitě zohlednit citovaných pět aspektů musejí "příslušné vnitrostátní orgány".

99. Náležité zohlednění pozitivních závazků vymezených v rozsudku KlimaSeniorinnen je proto v nynějším řízení třeba posuzovat v mezích žalobního návrhu stěžovatelů a v mezích kompetencí žalovaných vnitrostátních orgánů - ministerstev životního prostředí, průmyslu a obchodu, dopravy a zemědělství. Jinými slovy, ministerstvům nelze vytýkat zásah do základních práv ve smyslu rozsudku KlimaSeniorinnen, jestliže k náležitému zohlednění určitého pozitivního závazku tak, jak ho vymezili stěžovatelé, nemají kompetenci.

100. Stěžovatelé svůj žalobní požadavek na stanovení konkrétních mitigačních opatření vedoucích ke snížení emisí opírají o potřebu stanovit obecná opatření určující průběžné i finální cíle a cesty k dosažení klimatické neutrality během, v zásadě, tří dekád. Podle Ústavního soudu ovšem takovému požadavku lze dostát pouze stanovením nových povinností fyzickým i právnickým osobám. Tyto nové povinnosti nemohou bez dalšího stanovit sama ministerstva, která jsou oprávněna jednat pouze v případech, v mezích a způsoby stanovených zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy), a podzákonné předpisy mohou přijímat pouze při výslovném zákonném zmocnění (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Povinnosti lze totiž osobám ukládat toliko na základě zákona (čl. 4 odst. 1 Listiny).

101. Ústavní soud v nynější věci neposuzuje, jaké pozitivní závazky z Listiny, Ústavy či z Úmluvy plynou pro jiné státní orgány. Z pohledu ústavní stížnosti stěžovatelů je proto rozhodné, že i kdyby požadavky na stanovení konkrétních mitigačních opatření měly svůj právní základ v čl. 8 Úmluvy (jak jej ESLP vyložil v rozsudku KlimaSeniorinnen), nejde o povinnosti žalovaných ministerstev jakožto orgánů veřejné moci jednajících v oblasti veřejné správy. Jinými slovy, stěžovatelé své konkrétní požadavky na provedení mitigačních opatření nesměřovali vůči správným orgánům. Pokud by správní soudy stěžovatelům vyhověly, rozhodly by o existenci povinností ministerstev, které nemohou splnit.

102. Obecná opatření určující cílovou časovou osu pro dosažení uhlíkové neutrality a celkový zbývající uhlíkový rozpočet či průběžné cíle a cesty snižování emisí skleníkových plynů jakožto povinnosti států dovozené ESLP z čl. 8 Úmluvy (bod 550 rozsudku Klimaseniorinnen, viz výše), mají-li se závazně promítnout do pravidel chování adresovaných fyzickým a právnickým osobám, musejí mít základ v zákoně České republiky nebo přímo účinném aktu EU, neboť povinnosti lze ukládat toliko na základě zákona (čl. 4 odst. 1 Listiny) a meze základních práv mohou být upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny).

103. Podle Ústavního soudu požadavky stěžovatelů není možné splnit bez aktivity především českého zákonodárce, případně unijního normotvůrce. Náležité zohlednění potřeb vymezených v rozsudku KlimaSeniorinnen způsobem, jakým požadují stěžovatelé, vyžaduje komplexní opatření přesahující kompetence jednoho ministerstva. Neobejde se bez stanovení povinností jednotlivcům, což však není možné bez aktivity zákonodárce. Ostatně i ESLP v rozsudku KlimaSeniorinnen předpokládá existenci závazného regulatorního rámce na vnitrostátní úrovni, který bude sloužit jako nezbytný základ pro navazující opatření (viz výše § 549 rozsudku KlimaSeniorinnen).

104. Ústavní soud už v minulosti ve dvou případech ve výroku konstatoval, že dlouhodobá nečinnost Parlamentu je protiústavní. Učinil tak v řízení o kontrole norem a k tomuto kroku přistoupil až poté,

co v předchozích rozhodnutích upozornil, že příslušná právní úprava chybí (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. února 2006, K absenci právní úpravy umožňující jednostranné zvýšení nájemného v bytech, a sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. července 2010, Restituce církevního majetku - "blokační" ustanovení § 29 zákona o půdě).

105. Stěžovatelé v řízení před Ústavním soudem výslovně uvedli (v replice k vyjádření skupiny senátorů), že nepožadují, aby bylo uloženo státu přijmout klimatický zákon. Jejich návrh je formulován "pouze" jako ústavní stížnost proti napadeným rozhodnutím správních soudů. Třeba dodat, že s ohledem na předmět ústavní stížnosti a povahu zásahové žaloby před správními soudy stěžovatelé v této věci ani nic jiného navrhovat nemohli.

106. Vedle vnitrostátního zákonodárství by právní základ pro splnění pozitivních závazků, jichž se stěžovatelé domáhají, mohl pro ministerstva vyplývat také z přímo účinného aktu EU. Oblast ochrany životního prostředí, včetně boje proti změně klimatu, je sdílenou pravomocí EU a členských států [čl. 4 odst. 2 písm. e) a čl. 191 odst. 1 Smlouvy o fungování EU]. Stěžovatelé ale nespatřují protiústavnost zásahu ministerstev v tom, že by neplnila požadavky plynoucí z unijních nařízení. Naopak opakovaně poukazují na to, že cíle EU v oblasti ochrany klimatu nejsou dostatečné a domáhají se stanovení ambicióznějších opatření, která v ústavní stížnosti dovozují právě ze základního práva na příznivé životní prostředí a zejména z rozsudku ESLP ve věci KlimaSeniorinnen.

107. Ústavní soud opakuje, že ty povinnosti plynoucí z čl. 8 Úmluvy, jak jej vyložil ESLP v rozsudku KlimaSeniorinnen, kterých se stěžovatelé domáhají, nemohou splnit sama žalovaná ministerstva. Totéž platí pro povinnosti států vymezené v posudku MSD, na který stěžovatelé upozornili v poslední replice. Povinnosti, které státům (včetně České republiky) v oblasti ochrany klimatu podle tohoto posudku plynou z mezinárodního práva, vážou stát jako celek a porušení těchto povinností zakládá mezinárodněprávní odpovědnost státu za protiprávní čin (bod 420 posudku MSD). Ani posudek Mezinárodního soudního dvora, který není z pohledu vnitrostátního a ani mezinárodního práva závazný, neukládá k žalovaným ministerstvům povinnost, kterou stěžovatelé vymezili v zásahové žalobě.

108. Ústavní soud tedy neshledal, že by zásahem vymezeným v žalobě ministerstva porušila základní právo stěžovatelů na příznivé životní prostředí. Lidskoprávnímu závazku, jehož splnění se domáhali stěžovatelé, může stát dostát pouze stanovením nových povinností fyzickým i právnickým osobám, tedy legislativní cestou. Žalovaná ministerstva však nemají kompetenci splnit v žalobě vymezené požadavky, pokud stěžovatelé jejich základ nacházejí přímo v čl. 8 Úmluvy, resp. v rozsudku KlimaSeniorinnen, či v čl. 35 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 7 Ústavy.

109. Ústavní soud se s ohledem na předešlé úvahy nezabýval tím, jaký má v řízení o ústavní stížnosti význam, že podle rozsudku KlimaSeniorinnen se uplatňuje velmi restriktivní přístup k tomu, kdo se může ochrany před nedostatečnou mitigací klimatické změny dovolávat (§ 488). ESLP uvedl, že lidé musí být vystaveni vysoké míře nepříznivých dopadů změny klimatu, tj. úroveň a závažnost (rizika) nepříznivých důsledků opatření nebo nečinnosti ze strany státu, které mají dopad na jednotlivce, musí být významná. Dále musí existovat naléhavá potřeba zajistit individuální ochranu jednotlivce z důvodu absence nebo nedostatečnosti jakýchkoli přiměřených opatření ke snížení újmy (rozsudek KlimaSeniorinnen, § 487). Ohledně právnických osob pak ESLP formuloval tři podmínky. Právnická osoba musí a) být založena v souladu s právem příslušného státu nebo mít oprávnění v něm fungovat; b) být schopna prokázat, že sleduje konkrétní účel v souladu s cíli podle svého zakladatelského právního jednání v oblasti ochrany lidských práv svých členů nebo jiných dotčených osob v příslušném státě zahrnující kolektivní akci na ochranu těchto práv před hrozbami vyplývajícími ze změny klimatu; a c) být schopna prokázat, že může být považována za skutečně kvalifikovanou reprezentaci členů nebo jiných dotčených osob v daném státě, které jsou vystaveny konkrétním hrozbám nebo nepříznivým dopadům změny klimatu na jejich životy, zdraví nebo

blahobyt (rozsudek KlimaSeniorinnen, § 502). Protože povinnosti, kterých se stěžovatelé domáhají a které plynou z čl. 8 Úmluvy, jak jej vyložil ESLP v rozsudku KlimaSeniorinnen, nemohou splnit sama žalovaná ministerstva, není třeba se blíže vztahem uvedených podmínek k postavení stěžovatelů v nynější věci zabývat.

110. Co se týče dalších namítaných základních práv: práva na život podle čl. 6 Listiny a čl. 2 Úmluvy, práva na soukromý a rodinný život podle čl. 10 odst. 2 Listiny, práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, práva podnikat podle čl. 26 Listiny a práva na ochranu zdraví podle čl. 31 Listiny, platí už shora uvedené - z uvedených práv neplynou pro žalovaná ministerstva v poměrech posuzované věci konkrétnější ani přísnější požadavky ohledně stanovení konkrétních mitigačních opatření ke snížení emisí než z čl. 8 Úmluvy tak, jak ho v rozsudku KlimaSeniorinnen vyložil ESLP.

111. Stěžovatelka d) - obec Svatý Jan pod Skalou - namítala rovněž porušení práva na samosprávu. Napadená rozhodnutí však nebyla způsobilá zasáhnout do práva obce na samosprávu. Námitky obsažené v ústavní stížnosti přitom nesvědčí o tom, že by výkon veřejné moci obce byl dotčen žalovanými ministerstvy způsobem, jak jej stěžovatelé vymezili v žalobě.

VIII.2. Správní soudy základní práva stěžovatelů při rozhodování o jejich zásahové žalobě neporušily

112. Ústavní soud dospěl k závěru, že základní práva stěžovatelů napadenými rozhodnutími nijak neporušily ani správní soudy.

113. Správní soudy nemohly porušit základní práva tím, že neposkytly ochranu základním právům, protože, jak Ústavní soud vysvětlil výše, žalovaná ministerstva, před jejichž zásahem se stěžovatelé domáhali soudní ochrany, základní práva stěžovatelů neporušila. Ačkoliv lze obecně souhlasit se stěžovateli, že pozitivní závazky plynoucí z Úmluvy jsou autonomní, a jejich naplnění nelze bez dalšího dovozovat jen odkazem na splnění požadavků plynoucích z práva EU, meritorní závěry správních soudů z důvodů vyložených v předchozí části z ústavněprávního pohledu obstojí.

114. Správní soudy tak mohly porušit základní práva stěžovatelů jedině tím, že by samy porušily jejich základní právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. právo na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy, jak stěžovatelé namítají.

115. Správní soudy v prvé řadě neporušily právo stěžovatelů na přístup k soudu. Oba rozsudky městského soudu i oba rozsudky Nejvyššího správního soudu se vyjadřovaly k věci samé. Soudy projednaly všechny návrhy stěžovatelů, zaujaly k nim stanovisko a rozhodly o celém předmětu řízení (včetně alternativních žalobních návrhů, viz rozsudek Klimatická žaloba II, body 112 až 115). Mimo jiné také tímto aspektem se posuzovaná věc významně odlišuje od rozsudku KlimaSeniorinnen, neboť v něm ESLP konstatoval rovněž porušení práva na přístup k soudu (§ 629 až 640).

116. Další námitky ohledně porušení svých základních procesních práv stěžovatelé nevznášejí. Ústavní soud tak uzavírá, že procesním postupem správních soudů k porušení ústavně zaručených základních práv stěžovatelů nedošlo.

IX. Závěr

117. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Při posuzování ústavní stížnosti stěžovatelů byl vázán předmětem řízení tak, jak ho v souladu s Ústavou a zákonem o Ústavním soudu vymezili stěžovatelé. Ústavní soud se tak z povahy své ústavní role nevyjadřoval k otázce, zda Česká republika jako taková dostatečným způsobem řeší klimatickou změnu, či zda jiné státní orgány než žalovaná ministerstva dostávají závazkům plynoucím z ústavního pořádku a z mezinárodního práva.

118. Ústavní soud by mohl ústavní stížnosti vyhovět pouze, pokud by dospěl k závěru, že žalovaná ministerstva porušila základní práva stěžovatelů způsobem, jaký stěžovatelé vymezili v zásahové žalobě, případně, že základní práva stěžovatelů porušily napadenými rozhodnutími správní soudy.

119. Ústavní soud však neshledal, že by v poměrech tohoto řízení ministerstva či správní soudy základní práva stěžovatelů porušily. Žalovaným ministerstvům neplynou ze základních práv stěžovatelů povinnosti, jimž by odpovídalo "plnění", kterého se po nich stěžovatelé domáhali. Neměla-li žalovaná ministerstva takovou povinnost, nemohla být zásahová žaloba úspěšná. Základní práva stěžovatelů neporušily ani správní soudy. Ústavní soud proto ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Další články:

- Klimatická žaloba
- CHKO Soutok
- Správní žaloba a trestní rozsudek
- Nároky pozůstalých (exkluzivně pro předplatitele)
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Zemědělská půda
- Veřejné zakázky
- Péče o zdraví (exkluzivně pro předplatitele)
- Průtahy v řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Platy soudců
- Hospodářská zvířata (exkluzivně pro předplatitele)